Die Stellung des Reichskanzlers früher und heute.
Eine Entwicklungsgeschichte.

Auszug

aus der Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde

eines

Doktors der Staatswissenschaften

bei einer

Hohen Juristischen Fakultät

der

Philipps Universität zu Marburg

vorgelegt

von

Willi Martin Türk

aus Montabaur.

Referent:

Geheimer und Oberbergrat Professor Dr. Adolf Arndt.

(Genehmigt: 15. Februar 1923.)

BIBLIOTHEEK RIJKS UNIV. LEIDEN

Ziel der Arbeit (S. 2).

Der Verfasser hat bei der Bearbeitung gefunden, daß die heutige Kanzlerstellung ein reines Entwicklungsprodukt ist, dessen Keim schon in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstags von 1867 gelegt wurde, und daß in der Folgezeit ständig Kräfte dahin wirkten: die Entwicklung zur heutigen Kanzlerstellung zu fördern. Letztere erscheint daher dem Verfasser nicht: als aus den Trümmern der alten Stellung neu entstanden, sondern als eine durch den Weltkrieg und seine Folgen in ihrer Entwicklung günstig beeinflußte, weniger stark ausgestattete Abart der früheren Stellung. Dieser Auffassung entsprechend soll die Arbeit auf der geschichtlichen Grundlage ruhen. Nur so kann auch die heutige Stellung verstanden werden; sie ergibt sich vielmehr leicht und folgerichtig aus der Entwicklungsgeschichte.

Erster Abschnitt (S. 3—8).

§ 1. Die Entstehung der Reichskanzlerstellung von früher (als Grundlegung auch für die heutige Stellung). (S. 3—8).

Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers war früher zunächst und hauptsächlich in den Artikeln 15 und 17 der Reichsverfassung vom 16. April 1871 festgelegt. Das durch diese Rechtssätze geordnete, jedoch bestrittene Rechtsinstitut war schon in den Artikeln 15 und 17 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 17. April 1867 enthalten. Weiter gehen die Grundlagen teilweise zurück auf die Art. 12, 16 und 18 der Vorlage der Verbündeten Regierungen vom 14. März 1867, und zuletzt auf die Art. 13, 17 und 19 im sog. Preußischen »Entwurf einer Verfassung des Norddeutschen Bundes« vom 15. Dezember 1866. Jedoch nach diesen Bestimmungen (bis zur Vorlage der Verb. Reg. einschließlich) sollte der Reichs-(Bundes-)kanzler nicht etwa ein besonderer Beamter des Reichs (Bundes) sein, sondern (nach v. Bismarcks Worten) einfach das, »was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen vom preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und nebenher das Präsidium im Bundesrathe hatte«. Erst durch einen Antrag von Bennigsen (Lasker und Graf v. Bethusy-Huc) im konstituierenden Reichstag von 1867 wurde der Kanzler »zu der Stellung eines leitenden Reichsministers hinaufgeschoben«.

Zweiter Abschnitt (S. 9—47).

A. Der Kanzler im Bundesrat (S. 9—16).

§ 2. Er mußte als Vorsitzender des Bundesrats preußischer Bevollmächtigter sein (S. 9—10).

Daß der Kanzler Bundesbevollmächtigter schlechthin sein mußte, geht aus der geschichtlichen Entwicklung und auch aus der Fassung: »jedes andere Mitglied des Bundesrats« (R. V. Art. 15) hervor. Seine Eigenschaft eines preußischen Bevollmächtigten ergibt sich daraus, daß der Kanzler als Bundesbevollmächtigter nur vom Kaiser als König von Preußen ernannt und abberufen werden konnte. Wäre er Bevollmächtigter eines anderen Absendestaates gewesen, so hätte ihn dieser jederzeit abberufen können, entgegen der Ernennung durch den Kaiser.

§ 3. Seine Funktionen als preußischer Bevollmächtigter und Vorsitzender des Bundesrats (S. 11—13).

Einerseits hatte er die preußischen Interessen wahrzunehmen, ohne jedoch die preußischen Stimmen »führen« zu müssen. Andererseits hatte er den Vorsitz im Bundesrat und dessen Geschäfte zu führen, was hauptsächlich in der Geschäftsordnung vom 26. April 1880 geregelt war.

§ 4. Die Stellvertretung im Bundesrat (S. 14—16).

Als Mitglied des Bundesrats trat die Stellvertretung durch einen preußischen Bevollmächtigten ein. Als Vorsitzender und Geschäftsleiter innerhalb des Bundesrats konnte sich der Kanzler »durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen«, im Verhinderungsfall Preußens nur durch einen bayerischen Bevollmächtigten.

B. Der Kanzler außerhalb des Bundesrats (S. 17—47).

§ 5. Seine Stellung als Reichsminister (S. 17—30).

I. Im allgemeinen (S. 17—23) vereinigte er in seiner Person das gesamte Reichsministerium, war also Chef aller Ressorts, für die es eine besondere Reichsverwaltung gab; und zwar fungierte er als Gehülfe und Vertreter des Kaisers.

II. In der Außenpolitik (S. 23—26) war er »bei der Feststellung der großen Richtlinien, wie bei der Erledigung der laufenden Geschäfte nur zur Übereinstimmung mit dem Kaiser verpflichtet« (Löffler).

III. In der Innenpolitik (S. 26—30) war er theoretisch auch der maßgebende Faktor; aber sie war wegen ihres bedeutenden Umfangs seiner praktischen Einwirkung mehr entzogen.

§ 6. Die Stellung des Kanzlers als Reichsminister zur preußischen Regierung (S. 31—33).

Nicht aus rechtlichen, sondern aus politischen Gründen war der Kanzler preußischer Ministerpräsident und Minister des Äußeren; nur dadurch war die einheitliche Politik gewahrt.

§ 7. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers (S. 34—42).

I. Im Bundesrat (S. 34—35) war er preußischer Beamter und daher der preußischen Regierung verantwortlich.

II. Als Reichsminister (S 35—38) war die Verantwortlichkeit sehr bestritten. Auf jeden Fall bestand sie rechtlich nur dem Kaiser gegenüber.

III. (S. 38—42). Deshalb erstreckte sie sich auch nur auf die von ihm gegengezeichneten »Anordnungen und Verfügungen des Kaisers».

§ 8. Die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister (S. 43—47).

Gesetzlich war sie erst durch das sog. »Stellvertretungsgesetz« vom 17. März 1878 geregelt.

I. (S. 43—44). Jedoch hatte vorher der Kaiser mit dem Rechte der Besetzung einer Beamtenstelle naturgemäß auch das Recht, in Behinderungsfällen einen Vertreter zu ernennen (so: Kais. Erl. v. 12. Oktober 1873). Auch dem Kanzler selbst wurde dieses Recht (mit Ausnahme der Gegenzeichnung) zuerkannt, welches er auch paarmal ausübte; jedoch war dabei die Verantwortlichkeitsübernahme bestritten.

II. (S. 44—47). Erst durch das Stellvertretungsgesetz erhielten die Staatssekretäre (Spezial- und Generalstellvertreter) das Recht der Gegenzeichnung mit Verantwortlichkeitsübernahme. Die Stellvertreter wurden zu einer dauernden Institution und waren dadurch in der Tat »Unterminister«, was 1867 schon angestrebt wurde. Zu einem Reichsministerium war nur noch notwendig, daß »die tatsächlich bestehenden Einrichtungen verfassungsrechtlich als obligatorische anerkannt werden und nicht als permanentes Provisorium« (v. Helldorf).

Dritter Abschnitt (S. 46—96).

§ 9. Die nähere Entwicklungsgeschichte der heutigen Reichskanzlerstellung (S. 48—80).

I. Bis zum Oktober 1918 (S. 48—60) wurden öfters starke Versuche gemacht, ein Reichsministerium rechtlich zu schaffen (1908 Daily-Telegraph-Interview; Vorschläge des Verfassungsausschusses 1917). Graf v. Hertling übernahm — der durch die Kriegsfolgen immer stärker werdenden Bennigsen-Laskerschen Richtung folgend — das Kanzleramt erst nach der Verständigung mit den Parteien. Durch den bei seinem Abschied verkündeten Kais. Erl. v. 30. Septbr. 1918 begann die grundlegende Änderung der Reichskanzlerstelle.

II. Vom Oktober 1918 bis zur neuen Reichsverfassung (S. 61—80) erfolgte auch die rechtliche Änderung. Prinz Max von Baden war der erste parlamentarische Kanzler mit teilweise parlamentarischen Ministerkollegen. Am 24. Oktober 1918 wurde zum ersten Male in der deutschen Geschichte ein Vertrauensvotum für den Kanzler angenommen. Verfassungsrechtlich wurde diese Parlamentarisierung der Reichsregierung festgelegt durch die verfassungsändernden Reichsgesetze zur Abänderung der Reichsverfassung und des Gesetzes betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 28. Oktober 1918. So waren die alten Formen zerbrochen, »nicht um Trümmer zu hinterlassen, sondern um neuen Lebensgestaltungen Platz zu machen« (Kais. Erl. v. 28. Oktober 1918). Durch die Revolution brauchte an der Kanzlerstelle nichts geändert zu werden. Nachdem sie im »Rat der Volksbeauftragten« (»Direktorialsystem«) für kurze Zeit aufgegangen war, kam sie zuerst wieder zum Vorschein durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 und zwar hauptsächlich in der Form, wie sie 1867 angestrebt war und in der heutigen Reichsverfassung (Art. 50—59) noch besteht (»Präsidialsystem«).

§ 10. Näheres über die heutige Kanzlerstellung (S. 81—92).

I. Grundsätzliches (S. 81—83). Die heutige Stellung ist geschaffen nach der Überzeugung, daß das streng kollegiale System wohl für Deutschland nicht angebracht sei, sondern daß der Kanzler kein bloßer primus inter pares sein sollte. Daß die Regierung aus dem Kanzler und den Ministern besteht, ist nur eine Beschreibung des Personals, sagt aber nicht, daß dieses Kollegium überall sich auswirkt; vielmehr tritt auch das bureaukratische Kanzlerelement zutage.

II. Das bureaukratische Element (S. 83—89) liegt besonders darin, daß der Kanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und das Ministerium nach seinem Ermessen bildet. Zum Durchbruch ist es erst bei der Kanzlerschaft Cuno gekommen.

III. Allgemeines (S. 89—92). Der Kanzler ist im Vergleich zu früher eine amputierte Machtgröße, wie ihn die Entwicklung haben wollte: ohne Einfluß auf Preußen und umgekehrt, ohne maßgebenden Einfluß im Reichsrat, kein Chef oberster Reichsbehörden (außer wenn er selbst ein Ressort hat), die nur den einzelnen Ministern unterstehen. Die Befugnisse des früheren Kanzlers (die verantwortliche »letzte Entscheidung«) gegenüber den Reichsbehörden sind demgemäß weggefallen und sind auf die einzelnen Ressortminister verteilt, worin besonders das kollegiale Element zutage tritt. Der Kanzler braucht zur Amtsführung nicht nur das Vertrauen des Reichstags, sondern muß sogar bei ausdrücklicher Vertrauensentziehung zurücktreten. Die »Erfüllungsgarantie« der Kanzlerverantwortlichkeit für Rechtsverletzungen ist darin gegeben, daß der Kanzler hierfür beim Staatsgerichtshof angeklagt werden kann.

§ 11. Zusammenfassende Skizzierung der Entwicklungsgeschichte des Reichskanzlers durch v. Delbrück (S. 93—96).

v. Dellbrück stellt den Entwicklungsgang fest vom streng bureaukratischen System Bismarcks über das System der stellvertretenden Staatssekretäre zur heutigen Stellung, die aus bureaukratischen und kollegialen Elementen zusammengesetzt ist.

Willi Martin Türk: geboren zu Montabaur am 12. November 1900; 1910 Humanistisches Gymnasium Montabaur; 1918 Militär; 1919 Reifeprüfung; 1920—23 Studium der Rechte und Staatswissenschaften (2 Semester Frankfurt, 1 Berlin, 2 Köln und Düsseldorf, 2 Marburg); mündliche Prüfung 14./15. Febr. 1923.